



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

执行局

年度会议

2026 年 6 月 23-26 日，罗马

发行：普遍

日期：2026 年 4 月 27 日

原文：英文

议题 6

WFP/EB.A/2026/6-B/1

财务和预算事项

供参考

执行局文件可在世界粮食计划署网站获取（<https://executiveboard.wfp.org>）。

粮食计划署战略融资机制使用情况报告（2025 年 1 月 1 日-12 月 31 日）

决定草案*

执行局注意到《粮食计划署战略融资机制使用情况报告（2025 年 1 月 1 日—12 月 31 日）》（WFP/EB.A/2026/6-B/1）。

* 此为决定草案。执行局通过的最终决定请查阅本届会议结束时分发的决定和建议文件。

联系人：

临时首席财务官

A.-R. Qureshi 先生

电子邮箱：ally-raza.qureshi@wfp.org

首席财务官司

预算政策与战略融资服务处

主任

M. Barrett 女士

电子邮箱：michelle.barrett@wfp.org

引言

1. 虽然 2025 年在人道主义援助方面面临前所未有的挑战，但粮食署继续以极高的效率为最脆弱人群提供援助，以拯救生命并改变他们的生活。
2. 为加强响应，粮食署继续使用战略融资机制，实现在确认捐款前发放资金，使驻国家办事处能够迅速采取行动，例如预先采购粮食、快速部署人员、启动现金补助发放，以及开展关键的工程项目以改善供应情况。2025 年，通过粮食署的战略融资机制在确认捐款前发放了近 13 亿美元资金。
3. 本报告介绍了 2025 年粮食署的战略融资机制使用情况。此类机制包括：通过内部项目贷款和立即反应账户为各项计划提供预先融资；通过全球商品管理基金开展粮食预期采购；提供全组织服务融资，使粮食署能够为资本投入供资。

I. 预先融资：内部项目贷款和立即反应账户

4. 同往年一样，粮食署利用两种机制为各项计划提供预支权限——内部项目贷款和立即反应账户。
5. 内部项目贷款是循环性质的预先融资机制，使驻国家办事处能够在国家战略计划活动的捐款得到确认之前，先行承担财务承诺并支出资金。该机制有助于粮食署采取预见性行动，及时解决业务资金短缺问题。内部项目贷款的发放可以基于明确的预期捐款，称作“明确预期预先融资”，也可以基于国家行动的预计供资总额，称作“宏观预先融资”。明确预期预先融资和宏观预先融资均按照内部项目贷款的上限进行管理¹。
6. 立即反应账户使粮食署能够在没有预期捐款的情况下，通过划拨账户准备金中的资金，立即为拯救生命的关键活动提供援助。立即反应账户通过捐助方对准备金的指定用途捐款，以及从其他准备金或其他内部账户偿还或转账的款项，来实现资金补充。

2025 年内部项目贷款的使用情况

7. 与 2024 年相比，2025 年为国家战略计划供资的捐款数量下降了 33%²。三个因素加深了这一降幅带来的挑战：预期捐款的可预见性降低，总体上符合预先融资资格条件的捐款减少，而且对资格条件的确认较晚。于是，2025 年，仅有 31% 的国家战略计划捐款符合用于预先融资的资格条件，比 2024 年下降了 33%。

¹ “[执行局 2022 年第二届例会的决定和建议](#)”（WFP/EB.2/2022/11），第 6 页，第 2022/EB.2/5 号决定，第 xiv 段。

² 仅计入对国家战略计划的货币捐款和实物捐助。

8. 上述因素导致 2025 年内部项目贷款的使用率显著下降，此机制的覆盖范围相当于 2010 年水平，而粮食署 2010 年收入为 41 亿美元，约为 2025 年的三分之二。内部项目贷款缩水削弱了粮食署在确认资金之前预先配置粮食、启动大规模现金补助和合同服务的能力，尤其是在复杂的紧急情况下，即便只是数个星期的延误都会直接造成援助覆盖人口减少、援助周期缩短、交付成本升高。表 1 显示了 2016 年以来的预先融资支出金额。

表1：内部项目贷款（2016-2025年）（百万美元）			
年份	明确预期预先融资	宏观预先融资	内部项目贷款预先融资总额
2016	1072.4	100.7	1173.1
2017	1277.7	36.0	1313.7
2018	1248.5	98.7	1347.2
2019	1616.4	197.7	1814.1
2020	1436.4	106.7	1543.1
2021	1996.2	190.6	2186.8
2022	2380.5	193.4	2573.9
2023	963.9	208.4	1172.3
2024	1793.9	111.3	1905.2
2025	334.0	93.1	427.1
总计	14119.9	1336.6	15456.5

9. 2025 年年初，在 2024 年支出的 19 亿美元预先融资中有 2.16 亿美元仍未偿还（约占 2024 年预支总额的 11%），到 2025 年第一季度全部还清。2025 年通过内部项目贷款新发放的预先融资总额达 4.27 亿美元，为 34 项业务的计划提供了支持。到 2025 年年底，未偿还的预支款项不足 1%（400 万美元），预期于 2026 年第一季度收到的相应抵押性捐助方捐款已得到确认。
10. 2025 年通过内部项目贷款发放了 4.27 亿美元预先融资，包括阿富汗、孟加拉国、黎巴嫩、苏丹、乌克兰和也门的业务在内的 10 项业务所收到的款项占这一总金额的 79%。阿富汗的业务收到 7400 万美元资金，为冬季处于粮食安全阶段综合分类第 3 阶段状况的家庭提供了拯救生命的粮食和现金补助。苏丹的业务收到 6400 万美元资金，为超过 60 万忍受饥荒的人口提供了优先发放的数字形式现金补助，并针对小农提供了农业技术设施和市场联系方面的支持。驻孟加

拉国和黎巴嫩的国家办事处共收到 2900 万美元资金，为 100 万名罗兴亚难民提供了支持，并为 14.7 万名叙利亚难民提供了现金援助。驻乌克兰的国家办事处收到 2800 万美元资金，使粮食署保持对新发生风险的响应能力，并保障了 80 多万受益人的粮食安全。驻也门的国家办事处收到 2700 万美元资金，用于采购粮食，填补了一般性粮食援助和营养计划的缺口。

11. 宏观预先融资的资金发放以总体供资预测为基础，考虑到捐助方的意向以及提出申请的驻国家办事处的近期资源配置趋势。在内部项目贷款上限总额范围内，可通过宏观预先融资发放的最高限额为 2.7 亿美元。
12. 宏观预先融资的优势受到广泛认可，而且灵活捐款在偿还宏观预先融资预支款项方面发挥着关键作用。这种灵活性使粮食署能够基于总体供资预测，授予驻国家办事处支出权限。出于这一考量及其他原因，粮食署继续倡导灵活捐款，并尽量减少指定资金用途。2025 年在国家层面供资预期能提供充分还款保障的情况下，继续选择性使用宏观预先融资。2025 年期间，为三个驻国家办事处提供了总计 9300 万美元预先融资，包括：阿富汗 6600 万美元，孟加拉国 2100 万美元，埃塞俄比亚 600 万美元。驻阿富汗和孟加拉国的国家办事处的预先融资起初经由内部项目贷款提供，并以特定捐助方捐款为抵押；但在预支资金风险状况发生变化后，便重新划为宏观预先融资，由多项符合资格条件的捐款予以偿还。宏观预先融资的全部预支款项已在 2025 年第四季度还清。

表2：2025年宏观预先融资概览
(百万美元)

受援国驻国家办事处	宏观预先融资 预先融资总额	宏观预先融资未偿还金额 (2025年12月31日)
阿富汗	66.1	0.0
孟加拉国	21.0	0.0
埃塞俄比亚	6.0	0.0
总计	93.1	0.0

阿富汗

阿富汗经济仍然极度脆弱。尽管已采取因地制宜的方式改善粮食安全状况，但人道主义局势依旧严峻，粮食不安全水平居高不下，令人震惊。在此背景下，不中断地交付可拯救生命的援助至关重要。

2025 年，阿富汗的粮食署业务收到总计 7400 万美元的 5 笔内部项目贷款预支款项，其中 6600 万美元由宏观预先融资拨付，用于在供资长期不确定的情况下维持运作。粮食署利用预先融资机制在收到经确认的捐助方捐款之前填补关键资金缺口。

平均在捐助方捐款前 30-180 天收到预支款项，这样粮食署就能在迫切需要援助的时期实现规模化响应，而无需中断援助。

苏丹

2025 年，受冲突、经济崩溃和人民流离失所等因素影响，苏丹的危机严重加剧，而且粮食不安全状况蔓延，供应受到严重制约，导致对人道主义援助的需求不断攀升。

为在收到经确认的捐助方捐款之前填补资金缺口，粮食署利用 7 笔总计 6400 万美元的预支款项，在极其动荡的运作环境下实现紧急采购，更有效地规划物流运作，并帮助缓解延误问题，防止粮食运输中断。

平均在确认捐助方捐款前 30-90 天收到预支款项，确保了关键的财务灵活性，以及及时、持续、规模化提供的可拯救生命的援助。

内部项目贷款上限、业务准备金和风险管理

13. 2022 年，粮食署执行局批准将内部项目贷款机制的资金上限从固定的美元数额改为灵活动态数额，最高不超过当前预测全球捐款额的 10%，且上限不得超过 10:1 的业务准备金比率。2025 年，内部项目贷款上限经过一次调整，以便与粮食署调整后的预测全球捐款额保持一致。2025 年年初，上限为 7.7 亿美元，即当时预测全球捐款额的 10%。2025 年 2 月在预测全球捐款额修订为 64 亿美元后，此上限也下调至 6400 万美元。2025 年全年内部项目贷款使用量一直低于此上限。

14. 业务准备金为 1.3 亿美元，用以在预期捐款未能实现的情况下弥补损失。业务准备金自设立以来仅在 2005 年和 2011 年使用过两次，发生的总费用为 810 万美元³。2011 年后未发生任何损失。
15. 为管理内部项目贷款和宏观预先融资的相关财务风险，粮食署继续采用结构化的风险管理框架，其支柱包括：定期预测，详细分析供资前景以评估偿还能力，以及定期监测预先融资的使用和偿还情况。鉴于内部项目贷款有益于业务规划且能提高业务资源的可预测性，粮食署正在密切监测内部项目贷款预支款项的使用情况，并将与捐助方合作，旨在提高 2026 年符合用于预先融资资格条件的捐款量。
16. 符合资格条件的捐款量较低，捐款情况难以预测，这些问题在 2025 年继续制约着内部项目贷款预先融资的使用。与 2024 年相比，符合用于内部项目贷款预先融资资格条件的捐款总量下降了 33%，导致错失了通过提前规划资源实现效率的机会，包括未能借助预先融资开展采购及其他筹备活动，本可以在确认捐款前平均 68 天就启动。
17. 南苏丹便是一个错失内部项目贷款使用机会而受到影响的例子，该国符合资格条件的捐款量缩减了 3000 万美元，比 2024 年低 19%。若这一数量的捐款都符合资格条件，将能使粮食署额外提前配置约 1.5 万吨粮食库存，更有效地管理供应链，避免费用高昂的空运服务，从而节约大约 2500 万美元资金。

2025 年立即反应账户的使用情况

18. 立即反应账户是一种灵活的循环性多边供资机制。在缺乏其他可行供资来源的情况下，这一机制可作为最后手段，使粮食署能够为拯救生命的关键活动预先融资，从而提供紧急援助。立即反应账户是粮食署的一种准备金，可通过指定具体用途的捐助方捐款、其他可自主支配的和完全灵活的捐助方捐款，以及经执行局批准由其他准备金转账的款项，来实现资金补充。
19. 立即反应账户的预先融资并不要求以特定的预期捐款作为抵押。在捐助方条款条件允许的情况下，可使用任何已确认的捐款来偿还或“循环”周转。用于循环资金的捐款在使用此资金的业务项下报告，确保遵守捐助方的条款条件。在国家战略规划结束时未偿还的立即反应账户预支款项通常可转为赠款。

³ 使用业务准备金的原因是 2005 年刚果民主共和国的一项长期救济与恢复业务和 2011 年联合国的人道主义空运处分别有 590 万美元和 220 万美元的预支款项未收回。

20. 2025 年 1 月 1 日，立即反应账户的期初可用余额为 2.004 亿美元。2025 年期间，粮食署为立即反应账户筹资 2.445 亿美元，达到 4 亿美元年筹资目标的 61%。其中包括捐助方的指定用途捐款 5390 万美元，已循环资金 1.106 亿美元，利息和杂项收入 500 万美元，以及经执行局批准从粮食署普通基金未指定用途部分转账的 7500 万美元（参见表 3）。

表 3：2016-2025 年立即反应账户变动情况（百万美元）										
年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
指定用途的立即反应账户捐款	33.9	33.2	29.6	22.6	24.7	64.0	101.1	107.5	74.2	53.9
已循环资金	125.2	114.5	68.3	150.0	82.5	70.4	220.4	131.6	146.6	110.6
其他收入	13.7	28.7	67.1	23.1	77.5	53.8	180.0	155.8	54.2	80.0
多边捐款	13.7	13.7	23.1	23.1	25.0	30.6	50.0			
未指定用途的普通基金							100.0		50.0	75.0
PSAEA		15.0	44.0		52.5		30.0	150.0		
粮食署自保特别账户盈余						20.0				
其他*						3.2		5.8	4.2	5.0
总收入	172.8	176.4	165.0	195.7	184.7	188.2	501.5	394.9	275.0	244.5
拨款	215.2	154.2	144.2	161.0	188.5	220.0	385.0	433.5	196.1	297.3

* 其他：捐助方捐款的汇兑收益，捐助方资金产生的利息，退还的立即反应账户拨款中未支出资金，以及捐款中未支出资金向国家战略计划、临时国家战略计划、过渡性临时国家战略计划、有限紧急行动、或其他受援国粮食署活动、信托基金和特别账户的转账（须在适用情况下经捐助方或执行局同意）。

缩写：PSAEA 表示计划支持和行政平衡账户。

21. 2025 年，立即反应账户拨款 2.973 亿美元支持了 26 项业务（参见附件 IV），使粮食署及其伙伴能够对紧急情况做出迅速响应，为开展拯救生命的紧急活动加强准备和运作能力。
22. 2025 年有 5 项业务收到的拨款占立即反应账户总拨款金额的 71%，其中 6800 万美元用于为南苏丹 180 万人口提供援助以拯救生命；4700 万美元为苏丹 100 万忍受饥荒的人口提供援助；4000 万美元用于在巴勒斯坦国停火期间运送粮食，为 18.2 万名受益人提供了援助；3500 万美元用于应对阿富汗冬季严重的粮食不安全状况；2100 万美元用于支持刚果民主共和国因人道主义危机恶化而流离失所的超过 15 万人口。

23. 另外，立即反应账户还拨款 390 万美元用于 10 项业务的应急准备活动，为一系列风险应对活动提供了支持，此类风险包括飓风、旋风、台风、洪水、冲突和流离失所问题，以及猴痘和霍乱爆发等公共卫生紧急状况。金额最大的预支款项提供给了委内瑞拉玻利瓦尔共和国、古巴、马拉维、莫桑比克和菲律宾的业务。
24. 立即反应账户对应急准备活动的拨款金额受一些因素影响低于预期水平，其中包括大量大规模且复杂的紧急状况导致应急响应的优先级高于应急准备。
25. 总体而言，捐款减少制约了驻国家办事处对内部项目贷款预先融资机制及其他资金的使用，加重了对立即反应账户资源的依赖（证据就是 2025 年内部项目贷款拨款额比上一年度下降了 78%，而立即反应账户拨款额同期增长了 52%）。2025 年粮食署收到的捐款总体减少体现为，立即反应账户的直接捐助方捐款和驻国家办事处的偿还款项分别减少了 27%和 25%。
26. 立即反应账户属于资金来源的最后手段，2025 年突显了在受到制约的融资环境下，立即反应账户作为一种灵活响应的融资机制所发挥的关键作用。保持立即反应账户的有效性需要及时补足账户资金，保持循环性并确保资金到位，以便为响应突发紧急状况和不断攀升的人道主义需求做好持续准备。在其他供资不能立即可用的情况下，要确保粮食署有能力快速提供援助以拯救生命，维护资金充裕的立即反应账户也依然至关重要。粮食署欢迎成员国及其他捐助方为这一拯救生命的重要机制提供资金支持。

南苏丹

苏丹的战争造成一条关键石油管道破裂，市场供应严重中断，继而加剧南苏丹的经济危机。冲突还切断了一条从北部进入的粮食署主要供应路线，导致越发难以向本提乌等北部地区运送粮食，而这些地区还遭受了严重的洪灾。为缓解资金短缺和业务中断问题，粮食署驻南苏丹的国家办事处利用预先融资机制扩大了粮食和营养援助规模以拯救生命。

2025 年，尽管供应和供资受到的制约不断加大，但立即反应账户提供的 6800 万美元拨款使粮食署得以预先配置 20,487 吨各类商品，支持着为 180 万人口提供拯救生命的援助。这笔拨款还使得粮食署稳定了供应链，避免费用高昂的空运服务，从而节约了 3500 万美元运输成本。

缅甸

2025年3月，一场强烈的7.7级地震袭击了缅甸中部地区，造成广泛的破坏，切断了粮食、庇护所和基本服务的供给。

立即反应账户提供的1900万美元拨款使粮食署得以在危机最初几个月迅速地大规模提供拯救生命的粮食援助，惠及44.8万受影响人口，包括身处服务难以覆盖的部分地区的人口。这种灵活的融资方式至关重要，可在为已面临严重粮食不安全状况的人群满足紧急需求的同时保障供给，确保对人道主义援助的需求达到史无前例的高度时也不中断援助。

加勒比共同体国家 — 牙买加

2025年10月28日，飓风“梅丽莎”危及牙买加的100多万人口，估计有35.9万人迫切需要粮食及其他必要援助。立即反应账户快速提供的1600万美元拨款使粮食署得以迅速支持牙买加政府的应急响应，在危机初期为10.6万人提供了粮食。立即反应账户的融资对于在受到严重影响的地区恢复供给和电信通讯也至关重要，让粮食署能够快速从实物援助转向通过国家社会保护系统提供现金支持，展现了预先融资在援助速度和增强系统方面的价值。

莫桑比克

为应对莫桑比克的强降雨和旋风预报，粮食署支持该国国家灾害风险管理机构使用立即反应账户的预先融资，在2024/2025年年旋风季来临前做好应急准备。关键活动包括对工作人员、合作伙伴和地方社区的能力建设、设备供给、后勤支持、紧急通讯、模拟演戏和培训。这些行动可在48-72小时内做出响应，改进了数据收集并加强了协调工作。这一经验突显了持续开展能力建设、在各人道主义行为主体间加强协作，以及将减少灾害风险与保护措施相结合的重要性，可加强抵御力、最大限度地降低脆弱性、最终强化国家准备工作并提高政府应对未来紧急状况的成效。

II. 全球商品管理基金

27. 全球商品管理基金是一项战略融资机制，使粮食署能够根据预见的驻国家办事处业务需求和确认捐款情况采购粮食。主要目标是减少粮食交付的周转时间，尤其是在紧急情况下；通过利用有利市场条件优化采购；实现规模经济；促进地方和区域采购。
28. 通过全球商品管理基金的运作，粮食署在东部、西部和南部非洲、中东及亚洲都维持着一定的粮食库存，可供分发。这些库存由全组织资金予以补充，依据的是对共享相同物流通道的各驻国家办事处的总体需求与资源预测情况。一旦

对具体计划的供资通过确认捐款或预先融资得到保证，全球商品管理基金所维持的粮食库存便可发放用于相应计划。

2025 年全球商品管理基金主要成绩

29. 2025 年，粮食署遭遇了捐款大幅减少，加大了 2025 年和 2026 年供资前景的不确定性。这造成对预先采购风险的接受度降低，因而 2025 年全球商品管理基金的使用率低于往年。尽管如此，驻国家办事处近半数的粮食采购均通过全球商品管理基金实现，采购周转时间平均缩短了 74 天。总计 4900 万受益人（占全部粮食援助接收者的 62.6%）都至少收到一种通过全球商品管理基金采购的商品。
30. 粮食署以 5.528 亿美元成本⁴，通过全球商品管理基金采购了 80.5 万吨混合商品用于各项业务。如上所述，交付这些商品的周转时间显著缩短，平均为 33 天（附件 V），约为粮食署传统粮食采购和运输流程用时（107 天）的三分之一，因而提高了资源利用的效率和成效。
31. 及时的粮食供给在紧急状况下极其关键，可以拯救生命。2025 年，全球商品管理基金促成了 48 个国家的业务交付，包括应对苏丹区域危机和加沙紧急状况的全组织规模化业务，以及在下列国家开展的全组织关切业务：阿富汗、布基纳法索、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、海地、马里、莫桑比克、缅甸、尼日尔、尼日利亚、索马里、叙利亚阿拉伯共和国和也门。这些国家收到的商品数量占通过全球商品管理基金采购总数量的 91%，突显了此机制在应急响应方面的关键作用。
32. 苏丹区域的危机响应工作在 2025 年仍然非常倚重全球商品管理基金；为苏丹、乍得和南苏丹的业务采购的粮食总量中，有 80%（13.5 万吨混合商品，价值 1.035 亿美元）通过全球商品管理基金预先采购和交付，平均用时 37 天。这比前述国家传统采购和交付流程的平均用时（117 天）快了 80 天。相比之下，加沙地带的业务仅有 16% 的粮食通过全球商品管理基金预先采购，因为这些业务“食物篮”组合中的大部分商品都不属于全球商品管理基金的常规范围。然而，那些属于标准全球商品管理基金“食物篮”范围的商品，如特殊营养食物和谷物，几乎 100% 是通过全球商品管理基金供给的。
33. 除了周转效率，粮食署还试图利用全球商品管理基金的支付权限，在市场条件有利的情况下采购粮食。当供资前景不明朗时，这一做法存在挑战。不过，2025 年西部非洲 90% 以上的全球商品管理基金粮食采购是在收获季节完成，当时粮价普遍较低。如能提高即将收到的资金可预见性，将有利于更多地使用全球商品管理基金在全球范围开展季节性战略采购，这一点仍很关键。

⁴ 该数字包含了粮食成本及运输和仓储成本等供应链成本。

34. 2025 年，驻国家办事处通过全球商品管理基金采购的粮食有 51%是在地方和区域市场购买的，总计 41.3 万吨，价值 2.129 亿美元。全球商品管理基金向小农采购了 4.35 万吨价值 2230 万美元的粮食，从而加强了地方采购。
35. 粮食署有赖于稳定的特殊营养食物供应，以改善脆弱人群的营养摄入状况。全球商品管理基金在确保此类商品的及时稳定交付方面发挥着关键作用。2025 年，驻国家办事处通过全球商品管理基金采购了 10.11 万吨特殊营养食物，花费成本 1.872 亿美元，占驻国家办事处通过全球商品管理基金采购总量的 13%和总价值的 39%。

全球商品管理基金上限

36. 随着总体供资水平下降，2025 年驻国家办事处通过全球商品管理基金采购的粮食比 2024 年减少了 32%。这一减幅既反映出资源受到制约，也反映出粮食署承受预先融资风险的能力下降，即使此类采购本可以提高粮食援助的及时性和经济效益。通过全球商品管理基金实现的采购占粮食署总捐款收入的 9%（参见表 4）。

表 4：捐款收入与全球商品管理基金指标					
年份	捐款总额* (10 亿美元)	全球商品管理 基金上限 (百万美元)	全球商品管理 基金上限 占捐款总额的 百分比	驻国家办事处通 过全球商品管理 基金采购的金额 (百万美元)	驻国家办事处通过全球商品管 理基金采购的金额占捐款总额 的百分比
2016	5.8	350	6.0	636.6	11.0
2017	6.0	350	5.8	861	14.4
2018	7.2	500	6.9	917.2	12.7
2019	8.0	560	7.0	932.2	11.7
2020	8.4	560	6.7	942.8	11.2
2021	9.4	660	7.0	1532	16.3
2022	14.1	950	6.7	2286.2	16.2
2023	8.3	1000	12.0	1164.6	14.0
2024	9.8	890	9.1	927.8	9.5
2025	6.1	640	10.5	552.8	9.1

* 2016 - 2025 年资料来源：粮食署财务报表中货币捐款和实物捐助的数值。

37. 与内部项目贷款上限类似，2025 年全球商品管理基金上限经过一次调整，以便与粮食署的预测全球捐款额保持一致。上限额度最初设定为 7.7 亿美元，相当于年初预测全球捐款额（77 亿美元）的 10%。2025 年 2 月预测全球捐款额下调至 64 亿美元之后，此上限降至 6.4 亿美元。

风险管理与商品损失

38. 2025 年，全球商品管理基金受商品质量、包装和过期等事件影响，产生共计 260 万美元损失。此类损失通过粮食署的自保基金予以补偿，相当于为补充全球商品管理基金库存而预先采购的补充粮食价值的 0.7%。
39. 除了粮食署的自保基金，全球商品管理基金的 600 美元准备金（2014 年设定）也发挥着安全网的作用。2025 年未动用该准备金。

III. 全组织服务融资

40. 粮食署通过三项全组织服务融资机制——资本预算基金、收费服务活动和车队中心，提供预先融资，以提高业务效率。经执行局批准，2023 年全组织服务的总体上限提至 2 亿美元，并继续使用计划支持和行政平衡账户为此类融资提供准备金。三项机制的预先融资分配基于预测需求情况做出；如果预测发生变化，可在总体上限范围内视需调整。
41. 如表 5 所示，2025 年向各类项目发放了 2520 万美元预先融资，已偿还 2320 美元资金。截至 2025 年 12 月 31 日，未偿还的预先融资总额为 6650 万美元，包括 4610 万美元资本预算基金预支款项和 2040 万美元车队中心预支款项。年底没有未偿还的收费服务预支款项。

表 5：全组织服务概览（百万美元）						
机制	上限	未偿还 (2025 年 1 月 1 日)	已偿还	提供的 预先融资	未偿还 (2025 年 12 月 31 日)	可用余额 (2025 年 12 月 31 日)
资本预算基金	125.0	45.0	15.4	16.5	46.1	78.9
收费服务活动	45.0	0.0	0.3	0.3	0.0	45.0
车队中心	30.0	19.5	7.5	8.4	20.4	9.6
总计	200.0	64.5	23.2	25.2	66.5	133.5

资本预算基金

42. 资本预算基金为能够证明可量化经济效益和效率增益的资本项目提供预先融资。资本预算基金是粮食署全组织服务融资架构的核心组成部分，使粮食署得以落实维护业务成效所必需的多年投资。2025 年通过该基金发放的预先融资总额为 1650 万美元，支持了三项战略举措：
- 粮食署驻坦桑尼亚联合共和国的国家办事处搬迁项目，从现址迁往该国的联合国共同房地的目的是将办公职能整合在单一地点，削减长期住房成本并提高业务连贯性；
 - 粮食署的医保自保计划，旨在减少对外部保险市场的依赖，提升成本效率；
 - 粮食署 2020 年私营部门伙伴关系筹资战略⁵的最后一期，旨在以新的个人捐赠方式推动可持续收入，借助包括数字平台与社交媒体在内的创新参与模式，扩大粮食计划署的支持者群体。
43. 仍将密切观测资本预算基金的偿还情况，虽然 2025 年粮食署业务的资源供给减少，但 14 项得到融资支持的举措中依然有 13 项如期开展或进度提前。2025 年资本预算基金共收到偿还款项 1540 万美元，相当于年度偿还计划的 103%，这可归因于三个项目的提前偿还（菲律宾的配套安装项目、苏丹在阿贝歇扩建的物流中心、乌干达的共同房地项目），以及下列驻国家办事处业务的按时偿还（驻南苏丹国家办事处的供给路线修复，驻阿尔及利亚和尼日利亚国家办事处的房舍搬迁和升级，驻苏丹和乍得国家办事处的办公室翻新建设和物流中心修缮）。仅有一个项目在 2025 年拖延偿还，即马里的办公室修缮项目；驻国家办事处的工程延误和资金制约因素导致拖欠 40% 的偿还款项。已制定补救措施应对拖欠问题，促进及时偿还。
44. 粮食署坚持自身的治理和风险管理方法，预计资本预算基金的预支款项将依照原定多年计划得到如期偿还，确保该基金的持续循环性和支持未来全组织优先事项的能力。截至 2025 年年底，未偿还余额为 4610 万美元，其中 1240 万美元计划在 2026 年偿还，其余金额预计在 2030 年前偿还，如表 6 所示。

⁵ “私营部门伙伴关系筹资战略（2020 - 2025）”（WFP/EB.2/2019/4-A/Rev.1）。

表 6：资本预算基金：未偿还金额和偿还计划
截至 2025 年 12 月 31 日（百万美元）

融资目的	未偿还金额	偿还计划					
年份		2026	2027	2028	2029	2030	总计
私营部门伙伴关系和筹资战略	28.9	5.8	5.8	5.8	5.8	5.7	28.9
福利自保计划	5.8					5.8	5.8
乍得（分办事处翻新）	4.7	1.2	1.2	1.2	1.1		4.7
马里（建造新办事处）	3.3	2.5	0.8				3.3
现金补助数据保证	1.4	1.4					1.4
乍得（扩建阿贝歇物流中心）	1.2	1.0	0.2				1.2
坦桑尼亚联合共和国（搬迁至联合国共同房地）	0.57	0.37	0.2				0.57
阿尔及利亚（驻国家办事处翻修）	0.19	0.09	0.1				0.19
尼日利亚（升级 6 处实地房舍）	0.04	0.04					0.04
总计	46.1	12.4	8.3	7.0	6.9	11.5	46.1
所占百分比		27	18	15	15	25	100

收费服务融资

45. 收费服务融资机制提供预先融资，为集中供应的内部服务支付费用。此类预先融资在全年通过向服务用户收取的费用予以偿还。
46. 2025 年，收费服务融资机制发放了 30 万美元预先融资，支持实现差旅管理模式的现代化。该模式注重关照义务、效率、透明度和可持续性，采用了“结算卡”，现已成为与差旅管理公司签订合约必须使用的工具。截至 2025 年 12 月 31 日，所有预先融资款项已还清。

车队中心融资

47. 车队中心融资机制提供预先融资，用以支持粮食署的车队使用和车辆租赁需求，包括粮食署车队中心（此前称为“全球车辆租赁计划”，涵盖了轻型车辆和装甲车辆的车队服务资本费用和运作费用）、车辆保险特别账户和全球卡车车队的预支款项，而且 2023 年起还包括联合国车队（由粮食署与联合国难民事务高级专员公署即难民署联合发起的举措）的预支款项。该成本通过向驻国家办事处及其他服务用户收取的车辆租赁费用收回。这一机制使得粮食署能够受益于车辆集中采购（通过大批量采购来降低车辆成本），从而加强标准化并提高成本效益。

48. 2025 年，车队中心融资机制发放了 840 万美元预先融资，用以支持联合国车队举措。未向粮食署车队中心和全球卡车车队发放预先融资。就偿还情况而言，2025 年收到粮食署车队中心、联合国车队和粮食署驻埃塞俄比亚和苏丹的国家办事处卡车车队总计 750 万美元还款。截至 2025 年 12 月 31 日，未偿还金额为 2040 万美元，大部分为联合国车队发生的费用。车队中心融资机制计划于 2026 年收回 740 万美元还款，其余款项将在 2031 年按期偿还，时间表见下表 7。

表 7：车队中心融资机制：未偿还金额和偿还计划 截至 2025 年 12 月 31 日（百万美元）							
年份	2026	2027	2028	2029	2030	2031	总计
联合国车队	4.1	3.0	2.7	3.5	3.3	0.5	17.1
粮食署车队中心	3.3						3.3
总计	7.4	3.0	2.7	3.5	3.3	0.5	20.4
所占百分比	36	15	13	17	16	2	100

联合国车队的车队中心融资

49. 粮食署通过车队中心融资机制为联合国车队提供预先融资，从而向联合国各机构交付车辆租赁和车队管理服务。车队中心融资机制由粮食署和难民署联合供资，在费用全额回收的基础上开展运作，通过集中车队管理来提升全系统范围的效率，支持联合国发展系统的改革，并与联合国 80 周年倡议保持一致。该模式需要前期资本投入来采购车辆，以租赁给客户机构，并通过租赁费用和车辆使用周期结束后的处置收回成本。在扩大规模阶段，每年仍需投入资本（支付车辆的初始采购费用）以扩大规模，预计运作成本将由业务收入承担，以此实现车队的完全财务自给。
50. 2023 年以来，粮食署与难民署各出资一半，为联合国车队提供了 3670 万美元资本融资，以维持车辆采购。偿还情况一直良好，所有计划于 2025 年偿还的款项在 2026 年年初均已还清。2025 年，联合国车队增强了其为联合国系统统一提供轻型车辆服务的职能，有效租赁合约已增至近 1,000 份，在 100 个国家服务于 27 个联合国机构。2025 年租赁收入升至 430 万美元，2024 年这一数字为 230 万美元；同时由于效率增益和规模经济，业务赤字也从 270 万美元降至 60 万美元。随着租赁数量增多，每份租赁合约的平均业务成本降低（由于固定成本可由更多租赁合约分摊），总的管理费用收入增加，因此预计当前的业务赤字到 2027 年将转为业务盈余。

51. 2026 年，粮食署和难民署原先为各自业务提供租赁服务的角色发生转变，成为联合国车队的客户，以获得租赁服务，因此预计资本需求将增至 4860 万美元，以支持采购 1,128 辆车辆。下文第 54-54 段将对此做出详细解释。对粮食署而言，这将需要为联合国车队额外提供 590 万美元预先融资，于是粮食署对联合国车队的预先融资总金额到 2026 年将达到 2300 万美元。
52. 总体上，联合国车队规模扩大、财务绩效改善，提高了车队可靠性，加强了业务连续性，并且促进了为各机构和业务更高效地交付服务。鉴于该举措在效率目标上的战略意义，尤其是在联合国 80 周年及联合国其他改革背景下，粮食署将继续评估适当的融资机制，维持必需的资本投入，以支持联合国车队业务的增长和绩效。

粮食署租赁服务的战略转型：从粮食署车队中心到联合国车队

53. 2026 年，粮食署开始逐步转型其车辆租赁服务——从车队中心转向联合国车队。这一转变结束了粮食署的轻型车辆和装甲车辆直接租赁业务，因为粮食署将所有新的租赁安排都转至联合国车队。转型是朝着高成本效益的机构间统一车队管理模式迈进了一大步，也符合粮食署精简支持服务、减少分散化和加强长期财务可持续性的更广泛努力。
54. 虽然粮食署业务的全部新租约将由联合国车队承担，但粮食署车队中心的现有租赁安排将继续开展至租约到期。因此，要完全转型到仅由联合国车队提供租赁服务，轻型车辆需要 6 年，装甲车辆需要 9 年（因其使用寿命更长）。现有合约的租赁付款将继续进入粮食署车队中心特别账户，而且这一收入将随着租赁合同到期逐步减少。此项收入将首先用于偿还粮食署车队中心的 330 万美元未偿还预支款项，其次用于支持未来联合国车队的任何资本开支需求，和/或应对粮食署租约下租赁费用的减少。

结 语

55. 2025 年，粮食署的战略融资机制依旧不可或缺，在面临资源急剧紧缩的情况下维持着可拯救生命的业务。全组织服务继续发挥着关键作用，为那些能使粮食署保持业务成效的资本项目提供预先融资。内部项目贷款、立即反应账户和全球商品管理基金助力在世界上危机最严重的部分地区，实现了预先采购、提前配置和快速响应。然而，总捐款金额减少、符合预先融资资格条件的捐款数量下降，未来供资情况难以预见，这些因素综合起来大大限制了对上述融资机制的使用。这导致提前采取行动的机会减少，供应中断的风险升高，某些业务更加依赖于成本高昂、作为最后手段的交付方式。对内部项目贷款的供资水

平不断降低，且符合资格条件的捐款数量持续下滑，威胁到粮食署在缩减周转时间和成本方面已取得的显著成效。

56. 这些压力还限制了内部项目贷款的使用，也加重了对作为最后融资手段的立即反应账户的依赖，即便立即反应账户的资金补充状况未达到目标。立即反应账户使粮食署得以在重大紧急情况下缓解资金短缺所产生的最严重影响，然而资金来源有限且不可预测，导致必须做出艰难的优先排序。上述情况下，粮食署在平抑波动、保护最脆弱家庭免受配给或补贴价值突然中断的影响并维持必要服务的能力日益受到制约，在本已岌岌可危的环境下加深了人道主义风险。
57. 未来，为灵活、多年期、尽量不指定用途的捐款拓宽准入将对于保障人道主义成果至关重要。此类捐款将成为有效预先融资的支柱力量：可为内部项目贷款扩大符合资格条件的资源范围，为战略性运用全球商品管理基金提供所必需的可预测性，并保障立即反应账户的及时充资和循环使用。通过扩大这部分资金来源，即使是在总体资源承受压力的情况下，粮食署及其伙伴也能重新获得紧急情况下的关键周转时间，减少依赖高成本、作为最后手段的方式，维持更稳定、基于需求的援助。因此，粮食署将优先与成员国和捐助方合作提升灵活的多年期供资，减少指定资金用途，进一步调整财务模式，以适应做出为面临最严峻风险的群体提供援助所需的快速、高效的预见性响应。

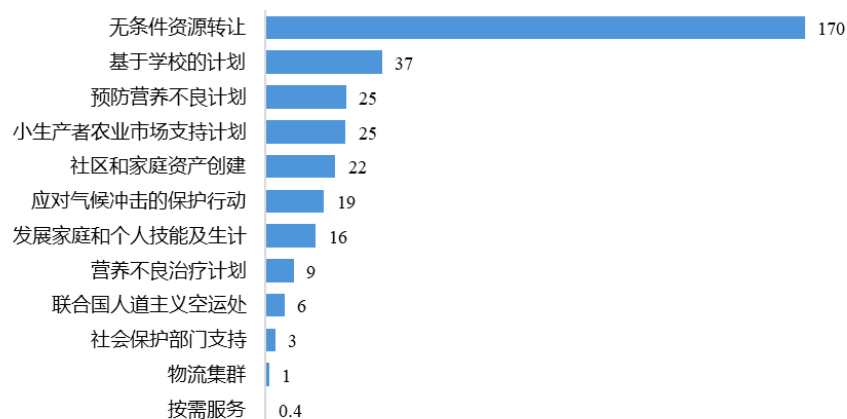
附件 I

2025 年内部项目贷款：明确预期预先融资

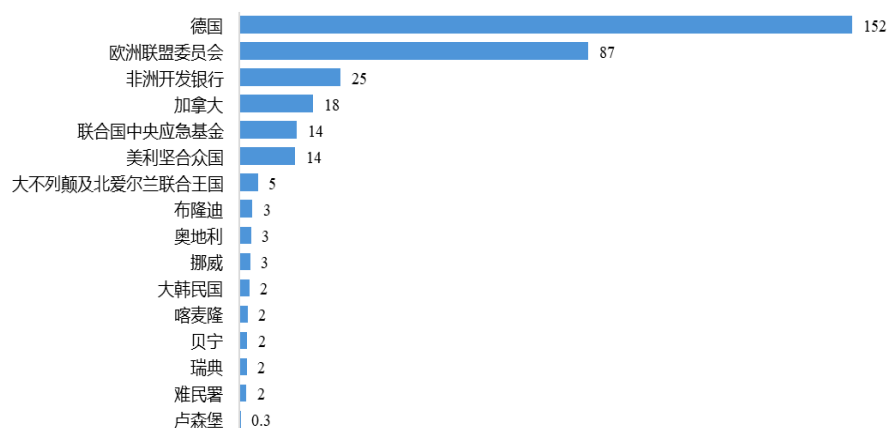
不计入宏观预先融资

驻国家办事处	预先融资金额（百万美元）
苏丹	64
黎巴嫩	29
乌克兰	28
也门	27
尼日尔	25
乍得	24
叙利亚阿拉伯共和国	22
马里	11
巴勒斯坦国	10
布基纳法索	9
南苏丹	9
埃塞俄比亚	9
孟加拉国	8
阿富汗	8
海地	8
乌干达	5
毛里塔尼亚	5
马拉维	4
尼日利亚	4
布隆迪	3
埃及	3
菲律宾	3
贝宁	2.6
肯尼亚	2
喀麦隆	2
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	1.8
科特迪瓦	1.6
缅甸	1.5
索马里	1.4
马达加斯加	1.3
约旦	0.6
摩尔多瓦共和国	0.5
伊拉克	0.4
尼泊尔	0.3
总计	334

预先融资金额，按计划领域（百万美元）



预先融资金额，按抵押捐款捐助方（百万美元）

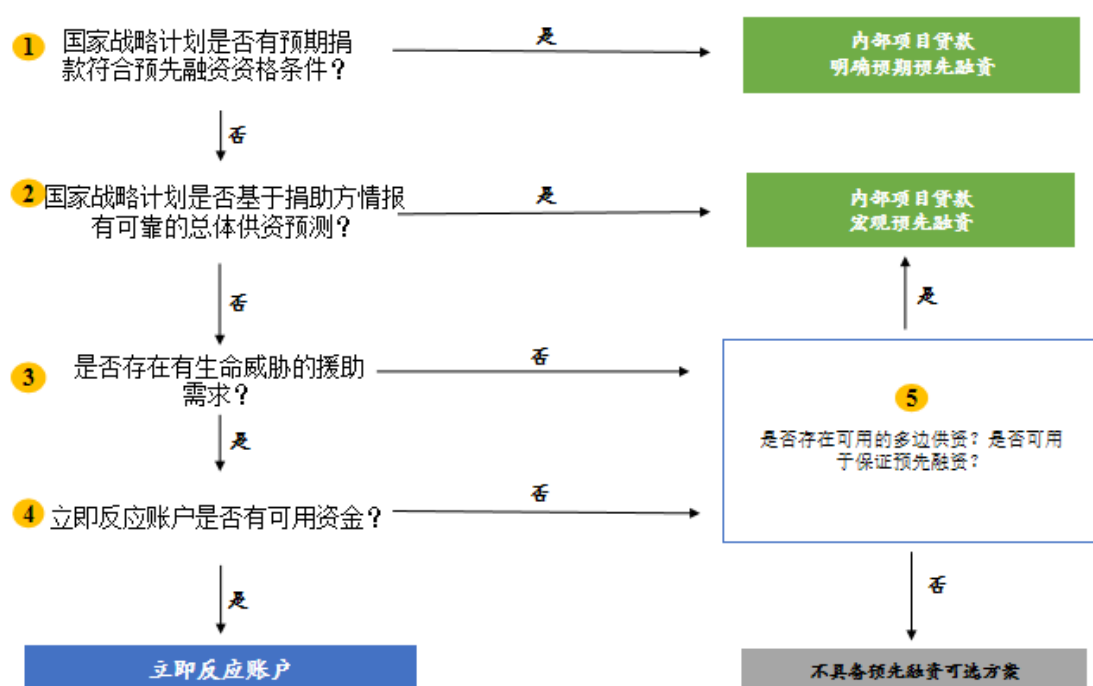


附件 II

使用内部项目贷款或立即反应账户的决策过程

1. 粮食署利用两种机制为各项计划提供预支权限——内部项目贷款和立即反应账户。下图描绘了决定要使用内部项目贷款还是使用立即反应账户的过程。

图1：使用内部项目贷款或立即反应账户的决策过程



附件 III

2025 年用于补充立即反应账户的捐款

捐款	金额 百万美元
对立即反应账户准备金的指定用途捐款	53.9
德国	13.9
私营部门	10.9
瑞士	8.8
奥地利	6.5
比利时	5.8
加拿大	3.5
法国	2.3
卢森堡	1.3
挪威	0.7
列支敦士登	0.2
其他收入	80.0
未指定用途的普通基金	75.0
其它*	5.0
已循环资金	110.6
总收入	244.5

* 其他：捐助方捐款的汇兑收益，捐助方资金产生的利息，退还的立即反应账户拨款中未支出资金，以及捐款中未支出资金向国家战略计划、临时国家战略计划、过渡性临时国家战略计划、有限紧急行动、或其他受援国粮食署活动、信托基金和特别账户的转账（须在适用情况下经捐助方或执行局同意）。

附件 IV

2025 年立即反应账户拨款（百万美元）

驻国家办事处	无条件补助	营养计划	应急准备	航空	物流集群	总计
南苏丹	68.0					68.0
苏丹	43.6	3.0				46.6
巴勒斯坦国	40.0					40.0
阿富汗	21.2	13.5				34.7
刚果民主共和国	15.3	2.0		3.7		21.0
缅甸	17.8	0.9				18.7
加勒比多国家办事处	15.0				1.0	16.0
布隆迪	9.3		0.2			9.5
马里	5.4	2.2				7.6
莫桑比克	4.7		0.9		0.2	5.8
中非共和国	4.3	0.2				4.5
肯尼亚	4.5					4.5
古巴	3.8		0.6			4.4
埃塞俄比亚	3.7					3.7
海地	2.8			0.5		3.3
巴基斯坦	2.2					2.2
厄瓜多尔	1.8					1.8
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	1.1		0.6			1.7
马拉维			0.6		0.5	1.1
多米尼加共和国	0.5					0.5
菲律宾			0.5			0.5
斯里兰卡	0.5					0.5
太平洋岛屿国家和领土			0.1		0.2	0.3
拉丁美洲及加勒比区域办事处			0.2			0.2
卢旺达			0.1			0.1
科特迪瓦			0.1			0.1
总计	265.5	21.8	3.9	4.2	1.9	297.3

附件 V

2025 年通过全球商品管理基金采购粮食的 15 个最大驻国家办事处节省的周转时间

驻国家办事处	供应链 周转时间 (月)	全球商品管理 基金周转时间 (月)	节省 周转时间 (月)	节省 时间比例 (%)
阿富汗	2.8	0.7	2.2	77
南苏丹	3.2	0.7	2.5	78
埃塞俄比亚	4.9	1.2	3.8	76
也门	2.5	1.2	1.2	50
叙利亚阿拉伯共和国	2.4	1.4	1.1	44
马拉维	3.3	0.9	2.4	74
苏丹	5.4	2.5	2.9	54
巴勒斯坦国	5.2	2.3	3.0	57
乍得	4.4	1.3	3.1	70
尼日尔	3.3	0.6	2.7	82
布基纳法索	4.0	0.6	3.4	85
尼日利亚	3.5	0.8	2.7	77
乌干达	2.7	0.3	2.4	89
刚果民主共和国	4.9	1.6	3.3	68
莫桑比克	5.5	2.2	3.3	60
15 个最大驻国家办事处 平均周转时间总计	3.6	1.1	2.5	69

缩略语

CSP	国家战略计划
GCMF	全球商品管理基金
IPL	内部项目贷款
IRA	立即反应账户
MAF	宏观预先融资
难民署	联合国难民事务高级专员公署